

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

КРАВЧУК Володимир Миколайович

УДК 352.075.1 (477)

**РОЛЬ СУДУ І ПРОКУРАТУРИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАКОННОСТІ
АКТІВ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність 12.00.10. – судоустрій; прокуратура та адвокатура

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2008

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
ДОЛЕЖАН Валентин Володимирович,
Одеська національна юридична академія,
професор кафедри судових
та правоохоронних органів

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України
РУДЕНКО Микола Васильович,
Харківський національний університет
імені В.Н.Каразіна, завідувач кафедри правосуддя;

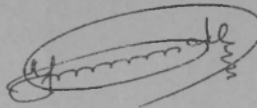
кандидат юридичних наук, професор
МАРОЧКІН Іван Єгорович,
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого,
завідувач кафедри організації судових та
правоохоронних органів

Захист відбудеться “ 23 ” серпня 2008 року о 12 годині на
засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.03 в Одеській національній
юридичній академії за адресою 65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Одеської
національної юридичної академії за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий “ 22 ” листопада 2008 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



П.П. Музиченко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Становлення України як правової держави зумовлює необхідність ефективного функціонування як в центрі, так і на місцях органів державної влади і місцевого самоврядування, які зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією і законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України).

В їх діяльності важливе місце займають нормативно-правові та індивідуальні (правозастосовчі) акти у формі рішень та розпоряджень. На жаль, і органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування при виданні актів досить часто припускаються порушень закону. У зв'язку з цим є потреба в посиленні судового контролю і прокурорського нагляду за додержанням законів в їх діяльності, чому присвячено дисертаційне дослідження.

Питання, пов'язані з визначенням правової природи актів державного і муніципального управління, в радянський і пострадянський періоди були предметом досліджень В. Авер'янова, М. Баймуратова, І. Бутка, А. Васильєва, С. Ківалова, А. Комзюка, О. Константія, О. Мурашина, Н. Панової, О. Приєшкіної, П. Рабиновича та ін. (Україна); С. Алексєєва, Ю. Арзамасова, М. Бахраха, М. Байтіна, Ю. Козлова, В. Копанєва, О. Кутафіна, В. Новоселова, Ю. Ремньова, С. Чащиної та ін. (Росія).

Стан і перспективи розвитку адміністративної юстиції розглядалися у роботах Б. Беляневича, А. Євстигнєєва, Н. Кузнєцової, І. Коліушка, Р. Куйбіди, Ю. Педька, О. Осадчого, В. Рикова, І. Самсіна, А. Селіванова, В. Стефанюка, Д. Шадури, В. Шишкіна, О. Штогуна, О. Угриновської та ін. (Україна). В. Бойцової, В. Дурнєва, А. Гулягіна, О. Кучерени, В. Лук'янова, Н. Саліщевої, С. Соловйова, Ю. Старілова, Д. Чечота та ін. (Росія).

Реалізації функцій прокурорського нагляду і участі прокурора в розгляді адміністративних справ в суді присвятили свої роботи Л. Давиденко, В. Долежан, Ю. Грошевой, М. Косюта, І. Марочкін, М. Мичко, Ю. Полянський, М. Руденко, Є. Суботін, О. Червякова та ін. (Україна); В. Басков, С. Березовська, О. Берензон, Ю. Винокуров, Ю. Гудкович, Б. Коробейников, В. Ломовський, В. Рябцев та ін. (Росія).

Проте, процеси реформування системи державного і муніципального управління далекі від завершення. Не закінчено і процес формування системи адміністративних судів, окреслення меж їх юрисдикції. Триває дискусія навколо оптимального переліку функцій прокуратури. Окремі питання компетенції державних і самоврядних органів з видання правових актів вирішені неповно або суперечливо. Існують прогалини і суперечності в законодавстві, що регулює порядок розгляду судами справ щодо законності актів місцевих владних структур.

Спільність завдань і взаємозв'язок діяльності судів і прокуратури по забезпеченню законності у зазначеній сфері викликає потребу у комплексному дослідженні цих проблем, що обумовлює актуальність теми дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію підготовлено відповідно до перспективного плану наукових досліджень кафедри організації судових та правоохоронних органів Одеської національної юридичної академії «Правові проблеми становлення і розвитку сучасної правової держави» відповідно до теми напрямку досліджень Одеської національної юридичної академії «Традиції та новачі у сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 0101U001195).

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є розкриття характеру діяльності суду і прокуратури, спрямованих на забезпечення законності актів органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування і визначення правових та організаційних заходів підвищення її ефективності. Для досягнення цієї мети в роботі поставлено і вирішено такі завдання:

з'ясувати і уточнити суть правових передумов видання актів органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

проаналізувати роль суду у здійсненні контролю за законністю актів (дій і бездіяльності) зазначених органів і їх службових осіб;

дослідити особливості порядку розгляду судами справ цієї категорії та шляхи його удосконалення;

проаналізувати характер, завдання та організацію прокурорського нагляду за додержанням законів у цій сфері;

конкретизувати підстави та порядок вжиття прокурором заходів щодо перегляду незаконних актів місцевих владних структур при реалізації ним представницької функції.

Об'єктом дослідження є правовідносини, що виникають у діяльності суду і прокуратури із запобігання порушенням і усуненню порушень закону при виданні актів зазначеними органами.

Предметом дослідження є теоретичні і практичні проблеми удосконалення адміністративного судочинства, прокурорського нагляду і судово-представницької діяльності прокуратури.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. Як універсальний і загальнонауковий було використано діалектичний метод, завдяки якому діяльність зазначених владних структур з видання актів, судовий контроль і прокурорський нагляд та судово-прокурорське представництво у цій сфері розглянуті в їх постійному розвитку і взаємозв'язку при усуненні суперечностей. Історико-правовий метод використано для дослідження розвитку і вдосконалення судоустрою і судочинства по адміністративних справах цієї категорії. Компаративний метод використовувався для порівняння різних правових категорій, що використовуються в управлінській діяльності зазначених владних структур, у судовому та прокурорсько-наглядному процесі. За допомогою догматичного методу з'ясовувався зміст окремих правових норм. З цією метою використовувався також метод логічного аналізу.

За допомогою соціологічного методу вивчалися думки суддів,

прокурорів та інших учасників судових процесів з приводу окремих аспектів діяльності адміністративних судів і органів прокуратури.

Емпіричною основою дослідження є законодавство України та інших країн, судова і прокурорська практика, літературні джерела.

При підготовці роботи вивчено 200 рішень адміністративних судів, 280 актів реагування органів прокуратури Волинської, Одеської, Чернівецької областей, опитано 35 суддів, 60 адвокатів, 112 громадян – учасників судових процесів з питань, що розглядаються у роботі.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першою в незалежній Україні роботою, в якій у комплексі досліджено проблеми видання актів органами виконавчої влади, передусім місцевими державними адміністраціями (МДА) і органами місцевого самоврядування; діяльності судів, органів прокуратури, спрямованої на забезпечення законності цих актів.

В дисертаційній роботі:

уперше

визначено критерії законності зазначених актів, які охоплюють їх відповідність принципу верховенства права, Конституції і законам України, підзаконним актам органів влади, виданим у межах їхньої компетенції, з урахуванням окремих критеріїв, що містяться у ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України);

обгрунтовано, що індивідуальні правові акти цих структур можуть носити не лише одноразовий, але й триваючий характер;

доведено, що акти зазначених органів можуть видаватися не лише з їх ініціативи, але й з ініціативи юридичних і фізичних осіб та, в необхідних випадках – з попереднім громадським обговоренням і з урахуванням громадської думки;

запропоновано поділити назви нормативних та індивідуальних актів МДА назвавши останні постановами, виділити серед них контрольні акти-вимоги; сформульовано авторське визначення актів МДА і місцевого самоврядування;

обгрунтовано верховенство актів територіальних громад стосовно актів самоврядних органів та їх посадових осіб, необхідність закріплення в законі можливості перегляду останніх на місцевих референдумах;

доведено потребу відмовитись від кваліфікованої більшості для подолання «вета» сільських, селищних і міських голів на рішення рад;

запропоновано створити об'єднані юридичні групи для обслуговування сільських, селищних і міських рад у межах району;

обгрунтовано, що перегляд судом незаконних актів владних структур спрямований не лише на усунення порушень суб'єктивних прав та інтересів, але й загрози таких порушень, запобігання їм;

запропоновано, виходячи з рекомендацій ПАРЕ, закріпити на конституційному рівні поряд із судовим також альтернативні (позасудові) способи розв'язання спорів щодо актів, дій та бездіяльності владних структур;

доведено необгрунтованість визнання судових спорів фізичних та юридичних осіб з органами влади такими, що мають виключно публічно-

правовий характер, оскільки переважна більшість адміністративних справ стосується захисту приватних прав;

запропоновано доповнити статтю 171 КАС України новою частиною такого змісту: «Адміністративний позов на акт органу – суб'єкта владних повноважень може бути подано впродовж всього строку дії цього акту»;

обґрунтовано поділ вимог, що містяться в адміністративному позові, на первинні і вторинні; необхідність використання у ст. 105 КАС України лише одного з термінів «скасування акту» і «визнання акту нечинним» через їх синонімічність; запропонована нова редакція пунктів 1-4 частини третьої цієї статті;

надано авторське тлумачення критеріїв законності правових актів владних структур, які містяться у ч. 3 ст. 2 КАС України; запропоновано наблизити до цих критеріїв принципи діяльності МДА і органів місцевого самоврядування;

запропоновано виключити можливість звільнення позивачів – юридичних осіб від доведення неправомірності актів носіїв владних повноважень;

внесено пропозицію надати суду право витребувати з науково-навчальних закладів висновки з приводу тлумачення законодавства;

обґрунтовано потребу узгодити перелік варіантів змісту постанов адміністративних судів за позовами про визнання незаконними рішень (дій, бездіяльності) суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 162 КАС України) з положеннями ч. 3 ст. 105 КАС України у запропонованій автором редакції;

доведено потребу замінити у частинах 8, 9, 11 ст. 171 КАС України словосполучення «або таким що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили» на словосполучення «або таким що не відповідає підзаконному акту вищого за рівнем органу влади»;

обґрунтовано доцільність доповнити статтю 171 КАС України новою частиною (після частини 9) такого змісту: «Якщо в процесі розгляду справи щодо індивідуального акту виникає потреба дати відповідну оцінку нормативно-правовому акту, на підставі якого було видано індивідуальний акт, суд може визнати обидва ці акти або їх окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищого за рівнем органу влади»;

запропоновано передбачити в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» право прокурора брати участь в обговоренні проектів рішень на пленарних засіданнях місцевих рад, їх виконкомів, надавати висновки щодо їх відповідності закону; подано проект відповідної статті закону;

визнано за необхідне інформування прокурором громадськості через засоби масової інформації про опротестування ним нормативних актів органів місцевої влади і про зупинення їх дії до розгляду протесту;

запропоновано передбачити в Законі про місцеве самоврядування обов'язковість проведення позачергового засідання колегіального органу для розгляду протесту прокурора;

вносено пропозицію встановити порядок накладення стягнень на голів МДА і керівників органів місцевого самоврядування, що дозволило б прокурору активніше порушувати щодо них дисциплінарне провадження;

запропоновано надати Генеральному прокурору України право звертатись до парламенту з поданням про призначення дострокових виборів депутатів місцевих рад, сільських, селищних і міських голів в разі ігнорування ними рішень судів про визнання незаконними правових актів;

удосконалено:

обґрунтування взаємозв'язку між наглядовою і судово-представницькою функціями прокуратури;

набули подальшого розвитку положення про:

інтеграцію прокуратури до складу судової влади з огляду на підвищення рівня їх взаємодії при здійсненні контролю і нагляду;

покладення на прокуратуру обов'язку перевірок законності актів місцевого самоврядування систематично і незалежно від надходження сигналів про порушення закону;

недоцільність обмеження права прокурора на позов для захисту інтересів громадян лише випадками, спеціально визначеними законом.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в дисертації положення можуть бути використані у:

науково-дослідній роботі – для досліджень організації діяльності адміністративних судів та прокуратури;

правотворчості – для удосконалення законодавства про діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, про судоустрій і адміністративний процес, про прокуратуру;

правозастосуванні – для удосконалення практики розгляду судами адміністративних справ, наглядової і судово-представницької діяльності прокуратури;

навчально-методичній роботі – для підготовки навчальних посібників і текстів лекцій із зазначених проблем.

Особистий внесок здобувача. В дисертації використовуються результати дослідження проведеного здобувачем у співавторстві з В. Долежаном у статті «Проблеми діяльності адміністративних судів у забезпеченні законності правових актів органів публічної влади». У ній здобувачем обґрунтовано взаємозв'язок публічно-правових і приватно-правових елементів у юридичних конфліктах, що розглядаються адміністративними судами. Особистий внесок здобувача у статтю «Забезпечення законності правових актів органів місцевого самоврядування в контексті державотворення в Україні» (співавтор Кравчук М.А.) полягає у порівняльному аналізі актів місцевих рад та їх виконкомів.

Апробація результатів дисертаційного дослідження.

Окремі положення дисертації були предметом обговорення на регіональних наукових конференціях «Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні» (м. Львів, 13-14 лютого 2001 р., 13-14 лютого 2002 р., 13-14 лютого 2003 р., 5-6 лютого 2004 р.); загальнодержавній науковій

конференції «Правові проблеми сучасності очима молодих дослідників» (м. Київ, 29-30 листопада 2001 р.); міжвузівських наукових конференціях «Проблеми вдосконалення правового регулювання щодо забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина в Україні» (м. Івано-Франківськ, 19 квітня 2002 р., 18 квітня 2003 р., 22 квітня 2005 р.); міжнародній науковій конференції «Проблеми вдосконалення практики застосування кримінально-правових засобів протидії злочинності органами внутрішніх справ» (м. Львів, 30 вересня 2004 р.); міжнародних наукових конференціях «Актуальні питання реформування правової системи України» (м. Луцьк, 21-22 травня 2004 р., 27-28 травня 2005 р., 2-3 червня 2006 р., 1-2 червня 2007 р., 30-31 травня 2008 р.); загальнодержавній науковій конференції «Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи». (м. Тернопіль, 11 квітня 2008 р.); міжнародній науковій конференції «Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри» (м. Одеса, 13-14 червня 2008 р.).

Публікації. Основні теоретичні висновки і практичні пропозиції, що містяться в дисертації сформульовані у п'яти наукових статтях у збірниках, що входять до переліку наукових фахових видань, затверджених ВАК України, та у 22 інших публікаціях у збірниках матеріалів наукових конференцій.

Структура дисертації визначається метою, предметом і завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які охоплюють 10 підрозділів, висновків (за розділами і загального), списку використаних джерел та додатку (анкети для соціологічного дослідження). Повний обсяг дисертації – 219 сторінок, з них основного тексту – 192 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми, підкреслено зв'язок роботи з науковими планами і програмами, окреслено завдання, об'єкт, предмет і методологію дослідження, розкрито наукову новизну дисертації, теоретичне і практичне значення, містяться відомості про апробацію дисертації.

Перший розділ «Видання правових актів як форма діяльності місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування» складається з двох підрозділів і присвячений загальній характеристиці та особливостям зазначених актів.

У **підрозділі 1.1 “Правова природа актів місцевих органів виконавчої влади”** проаналізовано як загальні риси актів МДА і місцевого самоврядування, так і риси й особливості актів місцевих органів виконавчої влади.

Важливою характеристикою правових актів є їх законність у вузькому розумінні (ч. 2 ст. 19 Конституції України) і в широкому розумінні (правомірність), тобто відповідність не лише законам, але й підзаконним актам органів державної влади, виданим у межах їхньої компетенції.

У роботі критикуються твердження, що індивідуальні акти завжди є одноразовими, оскільки їх реалізація може носити триваючий характер,

доведено що акти органів влади далеко не завжди видаються з ініціативи суб'єктів управління в однобічно владному порядку, оскільки ініціаторами їх видання можуть бути громадські організації, трудові колективи тощо.

Поява нормативних актів МДА є наслідком фактичного складу: видання акту, його державної реєстрації і оприлюднення. Пропонується привести у відповідність ч. 5 ст. 41 Закону про МДА з ч. 2 ст. 57 Конституції України.

В Законі про МДА доцільно закріпити таке визначення:

«Акти місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів виконавчої влади – це одноособові владні волевиявлення голів місцевих державних адміністрацій та керівників інших органів виконавчої влади, видані при здійсненні державного управління і контролю у встановлених законом порядку і формі, спрямовані на встановлення певних правил поведінки чи на застосування норм права шляхом встановлення, зміни чи припинення конкретних правовідносин».

Підрозділ 1.2. “Правові акти місцевого самоврядування та їх особливості” містить авторське визначення місцевого самоврядування: «Самостійне вирішення територіальними громадами та їх частинами питань місцевого значення, а також діяльність підзвітних та підпорядкованих їм органів і службових осіб зі здійснення управлінських функцій місцевого самоврядування з використанням власних і делегованих державою повноважень у межах Конституції України та інших актів законодавства». Запропоновано уніфікувати визначення місцевого самоврядування в Конституції України і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Основними особливостями цих актів є: 1) поєднання форм безпосередньої і опосередкованої демократії; 2) суб'єктний склад органів і посадових осіб, які видають акти; 3) реалізація як самоврядних, так і делегованих державою повноважень; 4) поєднання колективного та індивідуального розпорядництва; 5) специфічні критерії правомірності актів; 6) особливості форм і порядку видання актів.

Запропоновано таке їх визначення: «Акти місцевого самоврядування (територіальних громад, їх частин, органів та службових осіб) – це їх владні волевиявлення з метою реалізації завдань, функцій і повноважень місцевого самоврядування, видані у формі і порядку, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», спрямовані на встановлення певних правил поведінки або на застосування норм права шляхом виникнення, зміни або припинення конкретних правовідносин».

Обґрунтовано верховенство рішень місцевих референдумів щодо актів самоврядних органів, а також встановлення можливості скасування зазначених актів на референдумах. Слід усунути конкуренцію управлінських актів МДА і виконкомів рад та дублювання їх компетенції.

Статтю 24 Закону про МДА пропонується викласти у такій редакції: «Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування повинні відповідати Конституції України, законам України, нормативно-правовим актам Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, Верховної Ради

Автономної Республіки Крим, актам територіальних громад, прийнятих у межах їх компетенції». Також внесено пропозиції: запровадити державну реєстрацію нормативних актів обласних та районних рад і виконкомів рад міст загальнодержавного і обласного значення; відмовитись від кваліфікованої більшості голосів депутатів при подоланні вета сільських, селищних і міських голів на рішення рад; створити в районах групи юрисконсультів для обслуговування органів самоврядування.

Розділ другий «Роль суду у здійсненні контролю за законністю актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування» складається з трьох підрозділів і присвячений діяльності органів адміністративного судочинства із захисту прав і свобод громадян та юридичних осіб від порушень закону при виданні актів МДА і органами місцевого самоврядування.

У підрозділі 2.1. *«Завдання суду у забезпеченні законності при виданні актів органами виконавчої влади та місцевого самоврядування»* відзначається, що в Україні сформувались два основні способи захисту прав і свобод від порушень закону з боку органів влади: адміністративний (позасудовий) і судовий, які перебувають у тісному взаємозв'язку.

Судовий порядок правозахисту реалізується спеціалізованими адміністративними і загальними судами, які у визначених законом випадках діють як спеціалізовані.

Висловлено думку, що створення в Україні органів адміністративного судочинства прямо впливає з положень ч. 2 ст. 55 Конституції України щодо права на судове оскарження рішень, дій та бездіяльності владних структур, а судовий захист прав та інтересів фізичних і юридичних осіб в їх стосунках з органами влади є пріоритетним завданням адміністративних судів.

Створення адміністративної юстиції в Україні пройшло такі етапи: 1) осмислення наукових і практичних позицій всіх аспектів її запровадження; 2) закріплення статусу адміністративних судів у Законі України «Про судоустрій України»; 3) прийняття КАС України; 4) поступове створення і структуризація адміністративних судів (триває).

Зроблено висновок, що підсистема адміністративних судів України будується за взірцем ФРН зі створенням такої ж кількості судових інстанцій, як і підсистеми загальних судів. Це сприяє підвищенню рівня спеціалізації суддів та їх незалежності. Зазначені процеси відбуваються поступово з частковим поділом компетенції між окружними адміністративними і місцевими загальними судами.

Обґрунтовано потребу у внесенні доповнень до ч. 3 ст. 22 Закону України «Про судоустрій України» у частині поширення компетенції адміністративного суду на справи з участю органів місцевого самоврядування. Зроблено спробу розмежувати захист судом прав і свобод і захист від загрози правам і свободам.

Проаналізовано зміст деяких термінів, що стосуються теми роботи. Підтримується думка щодо багатозначності терміну «адміністративна юстиція» (Р. Куйбіла), яку можна розуміти як особливий порядок вирішення

справ, самостійну галузь судочинства і як систему спеціалізованих судів та судових підрозділів. Відтак адміністративне судочинство є правовою формою здійснення адміністративної юстиції.

Звернуто увагу на некоректність визначення адміністративного процесу, наведеного у п. 5 ст. 3 КАС України і пропонується інше: «розгляд судом справи при здійсненні адміністративного судочинства». Внесено пропозицію називати його адміністративно-судовим процесом.

Доведено, що у правовідносинах з приводу оскарження актів суб'єктів владних повноважень поєднуються публічно-правові і приватно-правові елементи. Юридичним фактом, що кладе початок юридичного конфлікту між громадянином чи юридичною особою і суб'єктом владних повноважень є видання незаконного акту. Коли ж до вирішення залучається суд, то відповідне правовідношення стає тристороннім і набуває правозахисного характеру.

Публічно-правовий спір визначається як «Спір з приводу оскарження громадянами і юридичними особами актів (рішень), дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які, на їх думку, порушують суб'єктивні права і законні інтереси, що розглядаються і вирішуються адміністративним судом».

Підрозділ 2.2. «Підстави і порядок подання адміністративних позовів про оспорування актів, дій та бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування» присвячено ініціюванню розгляду справ цієї категорії.

Позивачами по цих справах можуть бути громадяни, юридичні особи, суб'єкти владних повноважень (ч. 2 ст. 50 КАС України). Внесено пропозицію закріпити в законі право громадських правозахисних об'єднань позиватись на захист прав громадян. Відповідачами можуть бути органи виконавчої влади і місцевого самоврядування як юридичні особи публічного права та посадові особи – представники публічної влади і носії владних повноважень, які реалізуються ними від свого імені.

Запропоновано закріпити у Законі про МДА право його голови зупиняти дію актів органів місцевого самоврядування, встановлювати строк для усунення порушень, а у разі невиконання вимог про це – звертатися до суду.

Визнано за доцільне усунути тавтологію, яка присутня у ч. 2 ст. 18 КАС України, і обрати один з термінів: «орган державної влади» чи «державний орган»; уточнити деякі положення стосовно строків звернення до суду, зокрема, доповнити статтю 99 КАС України такою нормою: «Адміністративний позов з приводу неправомірності нормативного акту суб'єкта владних повноважень може бути подано упродовж всього строку дії цього акту».

Обгрунтовано поділ вимог позивача на первинні (про визнання акту, дії, бездіяльності неправомірними) і вторинні (про усунення наслідків); необхідність усунення тавтології у п. 1 ч. 3 ст. 105 КАС України (скасування акту або визнання його нечинним); виключення з КАСУ можливості

заявлення вимоги про встановлення наявності чи відсутності компетенції суб'єкта владних повноважень.

Внесено пропозицію викласти перші чотири пункти ч. 3 ст. 105 КАС України у такій редакції:

«3. Позовна заява може містити вимоги про:

1) визнання протиправним і нечинним повністю або частково акту суб'єкта владних повноважень, а також визнання протиправними його дій чи бездіяльності;

2) поворот виконання акту або його окремих положень із зазначенням способу його здійснення;

3) вчинення суб'єктом владних повноважень певних дій або видання актів у межах його компетенції;

4) припинення суб'єктом владних повноважень неправомірних дій».

У підрозділі 2.3. *«Актуальні питання розгляду судом адміністративних позовів про оспорування актів, дій та бездіяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування»* особливу увагу приділено критеріям, якими керується суд при оцінці цих актів.

У зв'язку з цим визнано за необхідне: доповнити п. 1 ч. 3 ст. 2 КАС України стосовно законності словами «з дотриманням принципу верховенства права»; з п. 7 у частині неприпустимості дискримінації виключити слово «несправедливу», у п. 8 щодо забезпечення пропорційності при забезпеченні балансу інтересів згадати про інтереси держави, суспільства і територіальних громад.

Дано авторське тлумачення таких критеріїв, як використання повноважень виключно для мети, задля якої їх надано; безсторонність, добросовісність, розсудливість, пропорційність винесення рішення та участь особи у цьому процесі.

При розгляді адміністративних справ встановлюється пропорційність, тобто певне співвідношення між наслідками акту владної структури для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких було спрямовано акт (дію). Мається на увазі також баланс між інтересами: держави і громадянина, держави і юридичної особи, територіальної громади і громадянина, територіальної громади і юридичної особи, юридичної особи і громадянина, а також між інтересами громадян і між інтересами юридичних осіб.

Висловлено думку, що ці критерії мають стосуватися також рішення суду по адміністративній справі і узгоджуватись з принципами судочинства (ст. 7 КАС України). Запропоновано наблизити їх до норм-принципів, які містяться у ст. 3 Закону про МДА і ст. 11 Закону про місцеве самоврядування.

Обґрунтовано, що при розгляді справи адміністративний суд відповідно до рекомендацій ПАРЄ може виступати як орган примирення і посередництва. Проте предметом примирення не може бути така зміна акту, яка хоча певною мірою задовольняє вимоги позивача і влаштовує його, але поряд з цим робить цей акт неправомірним або підсилює його неправомірність.

Запропоновано надати суду право не приймати вимушену відмову від позову. Надання допомоги учасникам процесу працівниками апарату суду

може носити виключно технічний характер.

Внесено пропозицію виключити можливість звільнення позивачів - юридичних осіб від доведення неправомірності актів суб'єктів владних повноважень.

У роботі розглянуто характер і особливості доказів, які можуть використовуватися при розгляді справ про оспорування актів, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень: пояснень сторін, показів свідків, документів та речових доказів тощо. Призначення експертизи може бути обумовлено тим, що при підготовці і виданні актів органи влади вирішують не лише чисто юридичні, але й техніко-юридичні питання. Від правильності вирішення значною мірою залежить обґрунтованість актів.

Внесено пропозицію надати суду право витребувати з наукових та навчальних закладів висновки з питань застосування законодавства.

Запропоновано наблизити зміст ч. 2 ст. 152 КАС України до статті 105 КАС України (щодо вимог у позовній заяві і приписів у судовій постанові).

Автор вважає за потрібне доповнити статтю 171 КАС України після частини 9 нормою такого змісту: «Якщо у процесі розгляду справи за скаргою на неправомірність індивідуального акту виникає потреба дати оцінку нормативно-правовому акту суб'єкта владних повноважень, на підставі якого було видано індивідуальний акт, суд може визнати обидва ці акти або їх окремі положення незаконними або такими, що не відповідають підзаконному акту вищого за рівнем органу влади».

Розділ третій «Діяльність прокуратури з усунення і профілактики порушень законності при виданні актів органами виконавчої влади і місцевого самоврядування» складається з п'яти підрозділів і присвячений ролі прокуратури у виявленні та усуненні порушень закону при виданні актів у процесі здійснення нею функцій нагляду і прокурорсько-судового представництва.

У підрозділі 3.1. «Розвиток прокурорського нагляду за законністю актів владних структур» проаналізовано діяльність прокуратури в цій сфері впродовж радянського періоду історії України. Нагляд за законністю правових актів завжди відігравав позитивну роль, проте його можливості були обмежені реаліями тоталітарного режиму. У незалежній Україні цей нагляд є важливою гарантією забезпечення законності.

Сприяння з боку прокуратури додержанню закону при виданні актів МДА і органами місцевого самоврядування розглядається у роботі як важлива альтернатива судовому способу захисту прав і свобод особи та інтересів держави. Наведено додаткові аргументи на підтвердження того, що ця діяльність прокуратури не може розглядатися як зазіхання на прерогативи судової влади.

У підрозділі 3.2. «Завдання, організаційні та методичні аспекти прокурорського нагляду за законністю актів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування» наведено додаткові аргументи на користь потреби у проведенні перевірок законності актів МДА і місцевого самоврядування систематично і незалежно від сигналів про порушення закону. Пропонується

закріпити відповідну вимогу у галузевому наказі Генерального прокурора України, визначено способи організації та методики цих перевірок.

У **підрозділі 3.3. «Участь прокурора в засіданнях колегіальних органів влади як спосіб запобігання порушенням закону при виданні актів»** наголошено, що це стосується в основному органів місцевого самоврядування. Наводяться додаткові аргументи на підтримку висловленої в літературі думки (С. Берензон, Ю. Шемшученко), що висловлювання прокурора з приводу проєктів актів носять характер висновків. Водночас критикується пропозиція (В. Долежан) закріпити в законі попереднє погодження з прокурором проєктів нормативних актів.

Запропоновано включити до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» нову статтю такого змісту.

«Участь прокурора у засіданнях органів місцевого самоврядування

Прокурори областей, міст Києва і Севастополя, міські, районні і міжрайонні прокурори в межах своєї компетенції мають право брати участь в пленарних засіданнях місцевих рад, їх постійних і тимчасових контрольних комісій, засіданнях виконавчих комітетів сільських, селищних і міських рад.

Прокурори мають право брати участь в обговоренні питань, що розглядаються, давати висновки за проєктами винесених на обговорення рішень зазначених органів в разі невідповідності їх закону. Висновок прокурора розглядається на засіданні. За результатами розгляду відповідний орган повинен прийняти рішення по суті обговорюваного проєкту правового акту».

До галузевого наказу Генерального прокурора України доцільно включити таку фразу: «Беручи участь у засіданнях колегіальних органів, прокурор вживає заходів щодо запобігання виданню ними незаконних актів».

У **підрозділі 3.4. «Засоби реагування прокурора на порушення закону при виданні актів органами виконавчої влади і місцевого самоврядування»** проаналізовано повноваження прокурора з реагування на незаконні акти і дії органів та посадових осіб виконавчої влади та місцевого самоврядування і відповідні документи прокурорського реагування.

Звернуто увагу на потребу усунути помилки у практиці реагування (невмотивованість протестів і подань, їх підміна приписами тощо); висловлені методичні рекомендації щодо удосконалення прокурорської практики.

У Законі про місцеве самоврядування запропоновано передбачити, що надходження протесту прокурора є приводом для позачергового засідання місцевої ради або виконкому ради, а також про необхідність повідомлення прокурора про дату розгляду протесту.

Висловлено думку щодо потреби передбачити у законодавстві про МДА і органи місцевого самоврядування підстави і порядок притягнення їх керівників до дисциплінарної відповідальності, що дозволить прокурорам активніше порушувати щодо них дисциплінарне провадження; надати Генеральному прокурору України право вносити до парламенту подання про призначення позачергових виборів депутатів місцевих рад, сільських, селищних і міських голів.

У підрозділі 3.5. «Ужиття прокурором заходів до перегляду незаконних актів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування за посередництва суду» обґрунтовано особливий статус прокурора в адміністративному судовому процесі. Наголошується, що в сучасних умовах прокурор може звернутися з позовом про визнання акту нечинним незалежно від його попереднього опротестування.

Звернуто увагу на неприпустимість штучного обмеження кола осіб, на захист прав яких, порушених органами влади, прокурор звертається до суду.

Пропонується у ч. 3 ст. 60 КАС України вирішити питання щодо включення прокурора до числа представників влади, яких може залучити суд до участі у розгляді адміністративної справи. Доцільно забезпечити особисту участь керівників прокуратур у розгляді позовів про визнання нечинними актів МДА, обласних і районних рад, міських рад міст загальнодержавного і обласного значення та їх виконкомів; видати наказ Генерального прокурора України «Про організацію участі прокурорів у розгляді судами адміністративних справ».

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження автор дійшов таких висновків.

1. Акти органів виконавчої влади і місцевого самоврядування видаються для реалізації їх завдань і повноважень. Вони мають відповідати Конституції і законам України, а також підзаконним актам, виданим у межах компетенції відповідних органів.

2. Акти МДА і місцевого самоврядування мають спільні риси і відмінності, обумовлені специфікою зазначених гілок публічної влади. Ці специфічні риси виділено в роботі і запропоновано авторські визначення зазначених актів, а також визначення поняття місцевого самоврядування.

3. Висунуто пропозиції щодо змісту, форми, порядку видання актів і забезпечення їх законності: поділити акти МДА на розпорядження (індивідуальні) та постанови (нормативні), визначити вимоги до актів-вказівок контрольного характеру; запровадити реєстрацію нормативних актів обласних, районних, міських рад (у містах загальнодержавного і обласного значення) та виконкомів цих рад; визнати верховенство актів, прийнятих на місцевих референдумах, стосовно інших самоврядних актів, відмовитися від потреби у кваліфікованій більшості депутатів ради для подолання «вета» сільського, селищного чи міського голови.

4. В Україні сформувалося два основних способи розв'язання спорів з приводу законності актів: адміністративний і судовий. Розвитку останнього сприяла універсалізація судового оскарження. В роботі уточнені поняття «адміністративна юстиція», «адміністративне судочинство», «адміністративна юрисдикція», «адміністративний процес».

5. Поділ компетенції з розгляду справ між окружними адміністративними і місцевими загальними судами носить тимчасовий характер. Важливим завданням судової реформи є забезпечення

безперешкодного доступу до адміністративного суду. При розгляді адміністративним судом спорів щодо законності актів у відповідних правовідносинах поєднуються елементи публічно-правового і приватно-правового характеру.

6. Запропоновано встановити можливість подання позову на нормативний акт суб'єкта владних повноважень впродовж усього строку дії цього акту; обґрунтовано поділ вимог позивача на первинні і вторинні; також пропозицію виключити з КАС України можливість заявлення вимоги про встановлення наявності чи відсутності компетенції.

7. Здійснено тлумачення критеріїв, якими керується суд при оцінці актів, запропоновано зблизити ці критерії з принципами судочинства і засадами діяльності МДА та органів місцевого самоврядування.

8. Внесено пропозицію усунути можливість звільнення юридичних осіб – позивачів від доведення неправомірності актів; надати суду право витребувати з наукових та навчальних закладів висновки з приводу застосування законодавства.

9. Додатково аргументовано, що в умовах перехідного періоду прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів є важливою гарантією правозахисту, і обмежувати його не слід.

10. Додатково обґрунтовано потребу у перевірках прокурорами законності актів місцевих владних структур незалежно від сигналів про порушення; визначено основні способи організації і методики перевірок.

11. Участь прокурора у засіданнях колегіальних органів має на меті запобігти виданню незаконних актів, для чого прокурор подає висновки з приводу їх проектів. До Закону про місцеве самоврядування слід включити спеціальну статтю, присвячену участі прокурора у цих засіданнях.

12. Проаналізовано практику використання прокурором повноважень з реагування на порушення законів державними і самоврядними органами, висловлено відповідні зауваження і методичні рекомендації.

13. Запропоновано передбачити у Законі про місцеве самоврядування обов'язковість проведення позачергового засідання ради або її виконкому для розгляду протесту прокурора.

14. Генеральному прокурору України слід надати право звертатися до парламенту з поданням про призначення дострокових виборів депутатів місцевих рад, сільських, селищних і міських голів у зв'язку з порушеннями ними закону.

15. Наведено аргументи на користь того, що в адміністративно-судовому процесі прокурор відіграє особливу роль як охоронець законності. Відтак є неприпустимим обмеження його права вимагати через суд перегляду актів саме органів влади з огляду на підвищений рівень їх шкідливості для суспільства і громадян. Можливість залучення прокурора судом до участі в розгляді адміністративної справи має бути прямо передбачена у ч. 3 ст. 60 КАС України. На основі узагальнення матеріалів прокурорської і судової практики доцільно видати наказ Генерального прокурора України «Про організацію участі прокурорів у розгляді судами адміністративних справ».

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Кравчук В. М. Забезпечення законності правових актів органів місцевого самоврядування засобами суду і прокуратури / В. М. Кравчук // Вісн. Львів. ін-ту внутр. справ. – 2002. – № 1. – С. 123-129.

2. Долежан В. В., Кравчук В. М. Проблеми діяльності адміністративних судів по забезпеченню законності правових актів органів публічної влади / В. В. Долежан, В. М. Кравчук // Актуальні проблеми держави і права. Зб. наук. праць. Вип. 21. – Одеса: Юрид. літ., 2003. – С. 149-154.

3. Кравчук В. Органи прокуратури Волині: деякі аспекти діяльності у воєнні і перші повоєнні роки ХХ століття / В. Кравчук // Право України. – 2003. – № 6. – С. 122-124.

4. Кравчук В. М. Завдання та організація нагляду за законністю правових актів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування / В. М. Кравчук // Актуальні проблеми держави і права. Зб. наук. праць. Вип. 39. – Одеса: Юрид. літ., 2008. – С. 64-69.

5. Кравчук В. М. Правовий характер спорів, що розглядається адміністративною юстицією / В. М. Кравчук // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 2. – С. 65-69.

6. Кравчук В. М. Конституційно-правова характеристика актів місцевих органів виконавчої влади / В. М. Кравчук // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні. Матеріали VII регіон. наук.-практ. конф. 13-14 лютого 2001 р. м. Львів. – Львів: Юрид. ф-тет Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, 2001. – С. 108-110.

7. Кравчук В. М. Роль і значення актів місцевого самоврядування в системі правових актів України / В. М. Кравчук // Актуальні проблеми правознавства. Наук. збір. – Тернопіль: ЮІ ТАНГ, 2001. – С. 141-145.

8. Кравчук В. М. Діяльність суду і прокуратури України по забезпеченню законності правових актів місцевих органів влади в період з 1945 по 1991 рр. (історико-правові аспекти) / В. М. Кравчук // Наук. вісн. Волинського держ. ун-ту ім. Л. Українки. Історичні науки. – 2001. – № 10. – С. 84-87.

9. Кравчук В. Н. Деятельность прокуратуры по обеспечению законности правовых актов органов местного самоуправления / В. Н. Кравчук // Сборник материалов междунар. науч.-практ. конф. “Актуальные проблемы реформирования правовой системы Российской Федерации” – Ч. I. – Белгород: Изд-во БелГУ, 2002. – С. 317-323.

10. Кравчук В. М. Розгляд судами справ за заявами про незаконність актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / В. М. Кравчук // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали VIII регіон. наук.-практ. конф. 13-14 лютого 2002 р. – Львів: Юрид. ф-тет Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, 2002. – С. 117-118.

11. Кравчук В. М. Судовий контроль за законністю актів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування як засіб забезпечення прав і свобод людини і громадянина / В. М. Кравчук // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Зб. наук. статей. – 2002. – Вип. VIII. – Івано-Франківськ : Вид-во Плай. – С. 89-92.

12. Кравчук В. М. Судовий контроль за законністю правових актів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування / В. М. Кравчук // Вісник Хмельницького ін-ту регіон. упр-ня та права: Зб. наук. праць за мат-ми. Міжнар. наук. конф. студентів та аспірантів “Актуальні проблеми правознавства очима молодих вчених” – Хмельницький, 2002. – Спецвипуск 1. – С. 50-51.

13. Кравчук В. М. Забезпечення законності правових актів місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в практиці господарських судів України / В. М. Кравчук // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали IX регіон. наук.-практ. конф. 13-14 лютого 2003 р. – Львів: Юрид. ф-тет Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, 2003. – С. 145-148.

14. Кравчук В. М., Кравчук М. А. Забезпечення законності правових актів органів місцевого самоврядування в контексті державотворення в Україні / В. М. Кравчук, М. А. Кравчук // Актуальні проблеми розвитку суспільства: історична спадщина, реалії та виклики XXI століття: Мат-ли доповідей учасників I Міжнар. наук.-практ. конф. 17 квітня 2003 року. – Луцьк: Волинський інститут ім. В. Липинського МАУП, 2003. – С. 91-94.

15. Кравчук В. М. Роль адміністративних судів у забезпеченні законності правових актів місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. / В. М. Кравчук // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Збірник наукових статей. – випуск XI. – Івано-Франківськ: Вид-во Плай, 2003. – С. 65-69.

16. Кравчук В. М. Адміністративна юстиція та права людини / В. М. Кравчук // Актуальні проблеми розвитку суспільства: історична спадщина, реалії та виклики XXI століття: Мат-ли доповідей учасників II Міжнар. наук.-практ. конф. 15 квітня 2004 року. – Луцьк: Волинський інститут ім. В. Липинського МАУП, 2004. – С. 110-114.

17. Кравчук В. М. Діяльність адміністративних судів по забезпеченню законності правових актів органів місцевого самоврядування / В. М. Кравчук // Актуальні питання реформування правової системи України. Зб. наук. статей за мат-ми I Міжвуз. наук.-практ. конф. 21-22 травня 2004 року. – Луцьк: Волинський держ. ун-т ім. Л. Українки, 2004. – С. 66-70.

18. Кравчук В. М. Розвиток прокурорського нагляду за законністю правових актів місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування / В. М. Кравчук // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Мат-ли XI регіон. наук.-практ. конф. 3-4 лютого 2005 р. – Львів: Юрид. ф-тет Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, 2005. – С. 119-121.

19. Кравчук В. М. Прокурорський нагляд за законністю правових актів місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування / В. М.

Кравчук // Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина в Україні: Мат-ли VI Регіон. міжвуз. наук. конф. молодих вчених та аспірантів. – Івано-Франківськ: Юрид. ф-тет Прикарп. нац. ун-ту ім. В. Стефаника, 2005. – С. 225-229.

20. Кравчук В. М. Підстави звернення до суду для перегляду незаконних актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування / В. М. Кравчук // Актуальні питання реформування правової системи України. 36. наук. статей за мат-ми II Міжвуз. наук.-практ. конф. 27-28 травня 2005 року. – Луцьк: Волинський держ. ун-т. ім. Л. Українки, 2005. – С. 123-128.

21. Кравчук В. М. Участь прокурора у розгляді судами справ за заявами про незаконність актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування / В. М. Кравчук // Проблеми вдосконалення практики застосування кримінально-правових засобів протидії злочинності органами внутрішніх справ. Мат-ли між нар. наук.-практ. конф. 30 вересня 2004 року / Гол. ред. В. Ортинський. – Львів: Львівський юрид. ін-тут МВС України, 2005. – С. 38-44.

22. Кравчук В. М. Розвиток адміністративно-правового регулювання оскарження громадянами незаконних актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / В. М. Кравчук // Актуальні питання реформування правової системи України. 36. наук. статей за мат-ми III Міжнар. наук.-практ. конф. 1-2 червня 2006 року. – Луцьк: Волинський держ. ун-т. ім. Л. Українки, 2006. – С. 142-146.

23. Кравчук В. М. Правове регулювання нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування / В. М. Кравчук // Актуальні питання реформування правової системи України. 36. наук. статей за мат-ми IV Міжнар. наук.-практ. конф. 1-2 червня 2007 року. – Луцьк: Волинський держ. ун-т. ім. Л. Українки, 2007. – С. 207-210.

24. Кравчук В. М. До питання про публічно-правовий та приватно-правовий характер спору, що розглядається адміністративною юстицією / В. М. Кравчук // Формування правової держави в Україні. 36. тез доповідей на наук.-практ. конф. 11 квітня 2008 року. – Тернопіль: Нац. екон. ун-т., 2008. – С. 190-196.

25. Кравчук В. М. Правовий характер спору, що розглядається адміністративною юстицією / В. М. Кравчук // Актуальні питання реформування правової системи України. 36. наук. статей за мат-ми IV Міжнар. наук.-практ. конф. 30-31 травня 2008 року. – Луцьк: Волинська обл. друкарня, 2008. – С. 132-136.

26. Кравчук В. М. Роль адміністративних судів у забезпеченні законності владно-розпорядчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. / В. М. Кравчук // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 1. – С. 95-101.

27. Кравчук В. М. Критерії оцінки адміністративним судом актів місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування / В. М. Кравчук // Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри. Тези доп-й міжнар. наукової конференції: Національна юридична академія, 2008. – С. 132-133.

АНОТАЦІЯ

Кравчук В. М. Роль суду і прокуратури у забезпеченні законності актів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2008.

Робота є комплексним науковим дослідженням проблем судоустрою, судочинства і діяльності прокуратури із забезпечення законності актів місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

У роботі розглянуто питання правової природи цих актів, особливостей актів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення їх законності; наведено міркування щодо шляхів розвитку адміністративної юстиції в Україні і підвищення її ролі у здійсненні контролю за нормотворчою і правозастосувальною діяльністю владних структур; роль прокуратури у захисті прав і свобод шляхом здійснення нагляду за законністю актів органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, представництва в суді інтересів громадян та юридичних осіб.

Внесено пропозиції про зміни та доповнення до законів України «Про прокуратуру», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про судоустрій України», КАС України, інших нормативних актів, а також щодо поліпшення організації діяльності суду і прокуратури у цій сфері.

Ключові слова: правові акти, акти державних адміністрацій, акти місцевого самоврядування, адміністративний суд, судовий контроль, прокуратура, прокурорський нагляд, представництво прокуратурою інтересів громадян в суді.

АННОТАЦИЯ

Кравчук В. Н. Роль суда и прокуратуры в обеспечении законности актов органов исполнительной власти и местного самоуправления. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.10 – судостроительство; прокуратура и адвокатура. - Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2008.

Работа является комплексным научным исследованием проблем судостроительства, судопроизводства, а также надзорной и представительской деятельности прокуратуры в сфере обеспечения законности актов местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

В первом разделе диссертации анализируется содержание актов органов исполнительной власти, прежде всего, местных государственных администраций и актов местного самоуправления, выделяются их сходные черты и различия. Особое внимание уделяется вопросам их законности (в узком смысле) и правомерности, анализируются содержание соответствующих норм законов Украины «О местных государственных

администрациях» и «О местном самоуправлении в Украине».

Во втором разделе анализируется деятельность органов административной юстиции по контролю за соответствием закону вышеуказанных актов, делается вывод о том, что защита прав и законных интересов юридических и физических лиц является приоритетной задачей административных судов. Приводятся дополнительные соображения, что завершение процесса становления подсистемы административных судов по образцу передовых европейских стран представляет собой одну из основных задач судебной реформы.

В этом же разделе рассматриваются актуальные и спорные вопросы предъявления исков о признании неправомерными актов, действий и бездействия властных структур, критериев их оценки судами, порядка предъявления исков. Рассмотрены также особенности реализации принципов судопроизводства при рассмотрении дел этой категории, доказательств, которые могут использоваться судом.

Третий раздел посвящен прокурорскому надзору за законностью актов государственных и самоуправленческих органов и использованию судебно-представительских полномочий прокурора. Высказано мнение, что проверки законности актов местных государственных администраций и органов местного самоуправления следует проводить систематически, независимо от сигналов о нарушениях закона. С учетом особенностей данного вида проверок в работе рассмотрены организационно-методические вопросы их проведения. Анализируется участие прокурора в заседаниях коллегиальных органов управления с целью предотвращения издания ими незаконных актов. Рассматриваются возможные варианты повышения эффективности реагирования прокурора на факты издания незаконных актов властными структурами.

Обосновывается особая роль прокурора не только как стороны в процессе но и как должностного лица, стоящего на страже закона в административном судопроизводстве; недопустимость ограничения его в праве оспаривания в судебном порядке актов местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Высказано мнение о необходимости участия руководителей прокуратур в рассмотрении этих дел.

В работе содержатся предложения о внесении изменений и дополнений в законы Украины «О прокуратуре», «О местных государственных администрациях», «О местном самоуправлении в Украине», «О судостроительстве Украины», в КАС Украины, другие нормативные акты, а также по улучшению контрольной деятельности суда, надзорной и судебно-представительской деятельности прокуратуры.

Ключевые слова: правовые акты, акты государственных администраций; акты местного самоуправления, административный суд, судебный контроль, прокуратура, прокурорский надзор, представительство прокуратурой интересов граждан в суде.

SUMMARY

Kravchuk V. M. The role of the court and the public prosecutor's office in guaranteeing the legitimacy of the acts of executive bodies and of local government.- Manuscript .

The dissertation to defend the rank of the Candidate of Law in the specialty 12.00.10- judicial system; public prosecutor's office and advocacy. – the Odessa National Juridical Academy, 2008.

The work with the complex scientific research of the problems of judicial system, judicial proceedings and acting of the public prosecutor's office with guaranteeing the legitimacy of the acts of executive bodies and of local government.

In this work there have been researched the questions of the legal nature of these acts , the peculiarities of the acts of the executive authority and bodies of local government, guaranteeing the legality by their issue; there are given opinions about the ways of development of the administrative justice in Ukraine and the increasing of its role in an implementation of the control in the rule-making and human rights activity of authority bodies; the role of the public prosecutor's office in protection of the rights and liberties by means of realization of the control of the legality of acts of the bodies of executive authority and bodies of local government, the interest intermediation of citizens and juridical persons in the court.

There have been offered suggestions about the alteration and additions to the laws of Ukraine "About the public prosecutor's office ", "About the Local State Administrations", "About the Local Government in Ukraine", "About the Judicial System in Ukraine ", Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine and other statutory acts as well as the improvement of the organization of the court activity and the activity of the public prosecutor's office in this sphere.

Key words: act, acts of State administration, acts of local government, administrative court, administrative legal proceedings, judicial control, public prosecutor's office, public prosecutor's (legality) oversight, the interest intermediation of citizens by the public prosecutor's office in the court, acts of the public prosecutor's office.